ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLOGNE
VOL. XV, 11 SECTIO G 1968

Z Katedry Powszechnej Historii Państwa i Prawa UMCS
Kierownik: doc. dr Witold Sawicki

Wojciech SZWARC

Próby reorganizacji samorządu terytorialnego w gminach wiejskich Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego w latach 1915 - 1918

Пробы реорганизации территориального самоуправления в деревенских гминах Варшавского Генерального Губернаторства в 1915 - 1918 гг.

Die Versuche einer Reorganisation der territorialen Selbstverwaltung in den Landgemeinden des Generalgouvernements Warschau in den Jahren 1915 - 1918

WSTĘP

Po zajęciu Królestwa Kongresowego w r. 1915 przez wojska państw centralnych niemieckie władze okupacyjne rozpoczęły na swym terenie reorganizację dotychczasowego zarządu lokalnego. Zmiany te miały na celu przede wszystkim zapewnienie sprawnego funkcjonowania (własna kadra urzędnicza) zaplecza frontu wschodniego. Sytuacja polityczna wymagała jednak koncesji na rzecz społeczeństwa polskiego. Zadanie to miały spełniać między innymi zaczątki przyznanego samorządu terytorialnego: w powiatach — sejmiki powiatowe, w gminach wiejskich — rady gminne.

Ustalenie zmian w organizacji gminy wiejskiej Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego (*Generalgouvernement Warschau*) w latach 1915 - 1918, nawiązujące do okresu porozbiorowego i prawodawstwa pruskiego, stanowi przedmiot niniejszej pracy, która jest fragmentem przygotowywanej większej rozprawy na temat ustroju administracyjnego i organizacji wymiaru sprawiedliwości na ziemiach polskich, objętych okupacją niemiecką podczas pierwszej wojny światowej. Materiały archiwalne z badanej dziedziny uległy w dużym stopniu zniszczeniu, zaginęły lub są trudno dostępne [1]. Zachował się jednak prawie w całości zespół

[1] *Straty archiwów i bibliotek warszawskich w zakresie rękopiśmiennych źró-*

cesarsko-niemieckiego urzędu powiatowego w Łukowie (*Kaiserlich Deutsches Kreisamt Lukow*), przechowywany w Państwowym Archiwum Wojewódzkim w Lublinie [2]. Zawartość tego zespołu nie była dotychczas przez nikogo wykorzystana. Oprócz materiałów lokalnych zawiera on liczne rozporządzenia i okólniki wydawane przez centralne organy niemieckiej administracji okupacyjnej. Z tych względów zespół mógł być pomocny przy ustalaniu stanu prawnego i faktycznego rad gminnych dla całego obszaru Generalnego Gubernatorstwa. W pracy zostały wykorzystane ponadto dzienniki promulgacyjne i inne źródła z czasów okupacji, Królestwa Kongresowego i Księstwa Warszawskiego [3]. W celach porównawczych sięgnięto także do przepisów prawnych Francji, Rosji i Prus [4]. Należy zaznaczyć, że w dotychczasowej literaturze przedmiotu, która zajmowała się głównie okresem przed i po pierwszej wojnie światowej, zagadnienie rad gminnych w Generalnym Gubernatorstwie było pomijane lub przedstawiane w sposób marginalny [5].

---

deł historycznych, t. 2: *Archiwa porozbiorowe i najnowsze,* Warszawa 1956, s. 238; I. Geiss: *Tak zwany polski pas graniczny 1914 - 1918, Przyczynek do niemieckiej polityki wojennej w czasie I wojny światowej,* Przekład J. Krasuski, Warszawa 1964, s. 14.

[2] Państwowe Archiwum Wojewódzkie w Lublinie, zespół Kaiserlich Deutsches Kreisamt Łuków (cyt. w skrócie: WAPL KaL), sygn. 82, 90, 92, 93.

[3] Verordnungsblatt der Kaiserlich Deutschen Zivilverwaltung für Polen links der Weichsel (cyt. w skrócie: Vb. Zv. f. P.); Verordnungsblatt für das Generalgouvernement Warschau (cyt. w skrócie: Vb. GgW.); Vierteljahrsbericht der Zivilverwaltung für Russisch-Polen für die Zeit ... (cyt. w skrócie: Vjb. Zv.); Vierteljahrsbericht der Kaiserlich Deutschen Zivilverwaltung für Polen links der Weichsel für die Zeit ... (cyt. w skrócie: Vjb. Zv. f. P.); Vierteljahrsbericht des Verwaltungschefs bei dem Generalgouvernement Warschau für die Zeit ... (cyt. w skrócie: Vjb. Vch.); Halbjahrsbericht des Verwaltungschefs bei dem Generalgouvernement Warschau für die Zeit... (cyt. w skrócie: Hjb. Vch.); Dziennik Praw Królestwa Polskiego (cyt. w skrócie: Dz. Praw KP); Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego (cyt. w skrócie: Dz. Praw KW).

[4] J. B. Duvergier: *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements;* Połnoje Sobranije Zakonov Rossijskoj Impierii; Swod Zakonow Rossijskoj Impierii; Gesetzsammlung für die Königlichen Preussischen Staaten (cyt. w skrócie: GS).

[5] Wykaz ważniejszych pozycji literatury podają m. in.: B. Koskowski: *Gmina wiejska, Zarys samorządu gminnego w Królestwie Polskim,* Lwów 1899; A. Rembowski: *O samorządzie wiejskim w Królestwie Polskim, Pisma,* t. I, Warszawa 1901; *Wielka encyklopedia ilustrowana,* Warszawa 1900, t. XXV, hasło „gmina" i „gmina w Królestwie Polskim"; F. Ochimowski: *Prawo administracyjne,* Warszawa 1919; O działalności rad gminnych podczas okupacji niemieckiej wspominali: K. Sienkiewicz: *Samorząd powiatowy w Generał-Gubernatorstwie Warszawskim,* Lublin 1918 oraz K. W. Kumaniecki: *Ustrój gminy wiejskiej w Polsce,* Kraków 1920.

I. KSZTAŁTOWANIE SIĘ PRZEDSTAWICIELSTWA GMINNEGO W KSIĘSTWIE WARSZAWSKIM I KRÓLESTWIE POLSKIM

Instytucja rad gminnych pojawiła się w źródłach urzędowych na ziemiach polskich w okresie sprzyjającym oddziaływaniu prawodawstw obcych. Ten stan rzeczy wynikał z sytuacji prawno-państwowej Polski porozbiorowej i tłumaczył w pewnym stopniu kolejne etapy poczynań organizacyjnych. Problem samorządu terytorialnego był wówczas i w ciągu całego XIX wieku żywy na kontynencie europejskim, a w wypadku Polski nabierał szczególnego znaczenia społecznego i politycznego. Akty prawne z okresu Księstwa Warszawskiego i Królestwa Kongresowego, projekty i opracowania z lat późniejszych, często o charakterze porównawczym, dowodzą bogatej historii tej instytucji. Świadczą one również o zainteresowaniu tą kwestią nie tylko władz rządowych, lecz i pewnych kręgów społeczeństwa polskiego.

Próby wprowadzenia do ustroju gmin kolegialnego organu reprezentacyjnego w postaci rad gminnych czynione były już w początkowym okresie istnienia Księstwa Warszawskiego, którego organizacja administracyjna opierała się, jak wiadomo, na wzorach francuskich. W tym zakresie przewidywały one stosunkowo niewielkie oddziaływanie elementu społecznego na gminę [6]. Jednakże działalność rad na wsi w okresie Księstwa wydaje się wątpliwa [7].

---

[6] Ustawa z 17 II 1800 r. (28 pluviose an VIII) zreformowała francuską administrację lokalną w duchu zasady *administrer est le fait d'un seul*. Wobec takiego założenia gminne organy samorządowe w postaci rad (*conseil municipal*) uzyskały jedynie wąski zakres kompetencji. *„Il délibérera sur les besoins particuliers et locaux de la municipalité, sur les emprunts, sur les octrois ou contributions en centimes additionnels qui pourront être nécessaires pour subvenir à ces besoins, sur les procès qu'il conviendra d'intenter ou de soutenir pour l'exercice et la conservation des droits communs"* (zob. Duvergier: *op. cit.*, t. XII, Paris 1834, s. 78; cyt. za: J. Imbert, G. Sautel, M. Boulet-Sautel: *Histoire des Institutions et des Faits Sociaux*, Paris 1956, s. 240). Artykuły 67 i 68 tytułu VIII konstytucji Księstwa Warszawskiego (zob. Dz. Praw KW, Warszawa 1810, t. 1, s. XXXIV) wspominały o radach (*conseil municipal*) bez bliższego określenia ich składu i zadań. Dekret z 23 II 1809 r. (*ibid.*, s. 201) ujednolicił pod względem ustroju prawnego gminy wiejskie z miejskimi (z wyjątkiem Warszawy, Poznania, Torunia i Kalisza). Kompetencje rad gminnych mianowanych przez prefektów przedstawiały się jako uchwałodawcze i kontrolujące. Ponieważ działalność rad miała być nadzorowana przez biurokratyczne organy administracji państwowej, funkcjonowanie ich zapowiadało się skromnie, tym bardziej że pozbawiono je własnego organu wykonawczego. Por. A. Okolski: *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1880, t. 1, ss. 435, 436.

[7] S. Kutrzeba: *Historia ustroju Polski w zarysie*, wyd. 2, Lwów 1920, t. III, s. 66; Okolski: *op. cit.*, s. 436; F. Koneczny: *Dzieje administracji w Polsce*

Po utworzeniu Królestwa Kongresowego dopiero ukaz z 3 III 1859 r. wspominał o radach gminnych [8]. Prawodawca określił je jako organy „dla okazywania wójtowi pomocy i rady dla obmyślania środków zaspokajania potrzeb miejscowych". Skład rady, wybieranej przez mieszkańców gminy, podlegał zatwierdzeniu przez naczelnika powiatu. Ustrojowi i formom działalności poświęcono zaledwie jeden artykuł, zredagowany w sposób ogólny i niejasny. Naprężona sytuacja polityczna sprawiła, że przepis ten pozostał nadal martwą literą [9].

W Rosji po reformie z r. 1861 administracja wiejska została zorganizowana w ramach gromad (*sielskije obszczestwa*) i gmin (*wołosti*) [10]. W gromadach dla celów samorządu istotna była działalność organu uchwałodawczego — zebrania gromadzkiego (*sielskij schod*). Tworzyli je właściciele domów (*kriestjanie domochoziajewa*) oraz wybierani przez gromadę: starosta (*sielskij starosta*) — organ wykonawczy i inne osoby urzędowe (art. 47). Zebranie gromadzkie wybierało ponadto przedstawicieli na zebranie gminne (*wołostnoj schod*) w liczbie 1 delegat na 10 domów (art. 51, 71). Głównie jednak zajmowało się ono sprawami wspólnoty gromadzkiej (*mir*), takimi jak: przyjęcie, zwolnienie lub wydalenie ze wspólnoty, działy rodzinne, rozkład podatków i przydzielanie posiadanej wspólnie ziemi (art. 51). Kilka gromad składało się z kolei na gminę (art. 42). Organami jej były: zebranie gminne, wójt (*wołostnoj starszyna*), zarząd gminny (*wołostnoje prawlenije*) i włościański sąd gminny (*wołostnoj kriestjanskij sud*) — art. 69.

Projekt nowej ustawy, opracowany dla Królestwa przez Rządową Komisję Sprawiedliwości w r. 1863, a nazywany potocznie „projektem Wielopolskiego", przyjmował za podstawę obszaru gminy, na wzór angielski, parafię [11]. Obok wójta, jako zwierzchnika gminy, wprowadzono radę gminną, której projekt powierzył współudział w zarządzie gospodarką i interesami gminy [12]. W skład rady mieli wchodzić: z mocy prawa — wójt, proboszcz, nauczyciel i sołtysi, a z wyboru — od 6 do 12 człon-

---

w zarysie, Wilno 1924, s. 266; K. W. Kumaniecki: *Ustrój władz samorządowych na ziemiach Polski w zarysie*, Warszawa—Kraków [b. r.], s. 27.

[8] Dz. Praw KP, Warszawa 1859, t. 53, s. 15.

[9] W. Spasowicz: *O gminach i sądach gminnych w Królestwie Polskim* [w:] *Pisma*, Petersburg 1892, s. 322, H. Lisicki: *Aleksander Wielopolski*, Kraków 1878, t. III, s. 479.

[10] *Wysoczajsze utwierżdiennoje obszczeje położenije o kriestjanach wyszedszych iz kriepostnoj zawisimosti, 19 II 1861*, Razdieł II: „Ob ustrojstwie sielskich obszczestw i wołostiej i obszczestwiennogo ich uprawlenija" [w:] Połnoje Sobranije Zakonow Rossijskoj Impierii, Sobranije wtoroje, t. XXXVI, Otdielenije pierwoje 1861, Sanktpietierburg 1863, poz. 36657, s. 141.

[11] Lisicki: *op. cit.*, t. III, s. 441, art. 1.

[12] *Ibid.*, art. 85 oraz s. 474.

ków [13]. Wójt jako organ wykonawczy obowiązany był do składania radzie sprawozdań [14]. Projekt zapewniał naczelnikowi powiatu szeroki nadzór w postaci wymogu zatwierdzenia wszelkich uchwał dotyczących zarządu [15]. Oprócz tej działalności, rady mogły wydawać opinie względem projektowanych reform w sprawach organizacyjnych i gospodarczych gminy [16]. Po dymisji Wielopolskiego projekt nie doczekał się urzeczywistnienia w tej redakcji, lecz po rozpatrzeniu przez Komitet Urządzający posłużył jako jeden z materiałów do opracowania ukazu z 19 II 1864 r. o urządzeniu gminy wiejskiej [17].

W skład gminy wchodziły początkowo wsie (gromady) i folwarki. Po likwidacji w r. 1869 w dużej liczbie małych miast Królestwa ustroju miejskiego nadano im charakter gromad, bądź samoistnych gmin wiejskich [18]. Ukaz z r. 1864 w organizacji gmin pominął rady, powierzając ich kompetencje zebraniom gminnym, złożonym ze wszystkich pełnoletnich gospodarzy, posiadających w obrębie gminy przynajmniej 3 morgi ziemi. Ukaz wyłączył od udziału w zebraniu duchowieństwo, a pośrednio, przez wprowadzenie cenzusu własności gruntowej, również inteligencję, kupców i rzemieślników [19]. Prawodawca zamierzał początkowo oprzeć organizację samorządu gminnego wyłącznie na elementach włościańskich, jednak z uwagi na warunki panujące w Królestwie było to możliwe wy-

---

[13] *Ibid.*, art. 20 i 21. Wójt zajmował z urzędu w radzie gminnej stanowisko przewodniczącego (art. 70).

[14] *Ibid.*, art. 61, 100 i 102.

[15] *Ibid.*, art. 86. W razie odwołania naczelnik winien był skierować sprawę do decyzji rządu gubernialnego (art. 89). Rząd gubernialny obarczono ponadto zatwierdzaniem budżetu gminy (art. 97).

[16] *Ibid.*, art. 94.

[17] Dz. Praw KP. t. 62, Warszawa 1864, s. 37. Ukaz z r. 1864 pozostał fundamentalnym aktem organizacyjnym mimo późniejszych zmian. Całość prawodawstwa rosyjskiego, regulującego ustrój gmin wiejskich w Królestwie Polskim zawiera: Swod Zakonow Rossijskoj Impierii, t. II, izdanije 1892, — *Uczrieżdienije obszczestwiennogo uprawlenija sielskich gmin*, s. 43 (cyt. w skrócie: *Uczrieżdienije*). Istniały również polskie wydawnictwa nieurzędowe, np. Biura Pracy Społecznej, które wydało *Ustawę z r. 1864 o samorządzie gminnym w Królestwie Polskim z uwzględnieniem zmian prawodawczych do roku 1914*, Warszawa 1917; F. Brodowski, J. Kaczkowski: *Zbiór ustaw włościańskich obowiązujących w Królestwie Polskim*, Warszawa 1918.

[18] *Uczrieżdienije*, art. 194, 276, 277.

[19] *Ibid.*, art. 205. Postanowienie Komitetu do Spraw Królestwa Polskiego z 22 I 1870 r. i wydana w oparciu o nie uchwała Komitetu Urządzającego orzekły dla osad zmniejszenie w razie potrzeby wymaganego cenzusu do 1,5 morgi. Zob. *Uczrieżdienije*, uwaga do art. 279. W osadach, tworzących samodzielną gminę, dokonano rozgraniczenia kompetencji zebrań gminnych i gromadzkich. Zebraniom gminnym powierzono wybór urzędników gminnych i kontrolę ich działalności, wszystkie pozostałe sprawy przekazano zebraniom gromadzkim. *Ibid.*, art. 279.

łącznie w gromadach. Zebrania gromadzkie, oparte na wzorach rosyjskich, miały uzupełniać działalność gminy. Nadzieje te okazały się w praktyce nie uzasadnione z uwagi na brak środków materialnych i poziom wyrobienia społecznego mieszkańców. Przyczyniał się do tego również brak ogniw łączących gromadę i uzasadniających wspólnotę interesów, takich jak np. w Rosji wspólne posiadanie ziemi [20]. Urządzenie gminy wyłącznie w oparciu o zasadę własności gruntowej oraz powierzenie funkcji uchwałodawczych i kontrolujących wieloosobowemu zebraniu gminnemu wypaczyło pojęcie samorządu. Zebrania gminne nie osiągnęły w rzeczywistości stanowiska, jakie starał się im zapewnić prawodawca [21]. Memoriał ministra spraw wewnętrznych z r. 1873 stwierdzał ponadto szereg przykładów obchodzenia przez władze lokalne przepisów ukazu z r. 1864 [22]. Po reformie ustroju sądowego w r. 1875 Komitet do spraw Królestwa Polskiego, korzystając z art. 16 ukazu z r. 1864, wydał 22 XII 1879 r. postanowienie zezwalające gminom wybierać corocznie 2 pełnomocników, którym powierzono administracyjne obowiązki wykonywane poprzednio przez ławników byłych sądów gminnych [23]. Do zakresu ich uprawnień należało:

1) dokonywanie wspólnie z wójtem i sołtysami rozkładu powinności gminnych i publicznych w sytuacji przewidzianej art. 16 ukazu z r. 1864 (*Uczrieżdienije, art. 208*);

2) współdziałanie z wójtem w sprawach dotyczących ekonomicznych interesów gminy, uregulowanych art. 26 ukazu z r. 1864 (*Uczrieżdienije*, art. 218);

3) mianowanie wraz z wójtem i sołtysami pisarza, jeśli odbywało się to drogą najmu, a nie przez wybór zebrania gminnego — zgodnie z art. 77 ukazu z r. 1864 (*Uczrieżdienije*, art. 246);

4) kontrola funduszów gminnych stosownie do art. 1708 postanowienia Komitetu Urządzającego z 1 III 1868 r., dotyczącego rachunkowości w zarządach gminnych (*Uczrieżdienije*, art. 230).

[20] H. Konic: *Samorząd gminny w Królestwie Polskim w porównaniu z innymi krajami europejskimi*, wyd. 2, Warszawa 1906, s. 92.

[21] J. Łapicki: *Stosunki gminne w Królestwie Polskim i właściwy kierunek ich rozwoju*, „Ateneum", R. V, t. IV, z. 3, Warszawa 1880, s. 430; Rembowski: *op. cit.*, s. 163.

[22] „Dziennik Warszawski", 1875, nr 157; zob. Rembowski: *op. cit.*, s. 165. Naczelnicy powiatów ograniczali samorząd skarbowy gmin przez przyznanie sobie prawa zatwierdzania rozkładu wydatków gminnych, wywierali na wójtów presję, by nie wzywano większych właścicieli na zebrania i mianowali pisarza gminnego, który wobec wójta uzyskiwał stanowisko niezamierzone przez prawodawcę. Por. również Łapicki: *op. cit.*, s. 432 i Spasowicz: *op. cit.*, s. 335.

[23] *Uczrieżdienije*, art. 229. W artykułach 203 i 229 *Uczrieżdienija* prawodawcy, mówiąc o wyborze pełnomocników, użyli słów: *„priedostawlajetsia izbirat'"*, co wskazywałoby na fakultatywny charakter instytucji. Por. A. Marylski: *Podręcznik dla pełnomocników gminnych*, Warszawa 1902, s. 33.

Zakres kompetencji, a także niezawisłość od władz państwowych rokowały nadzieję poprawy sytuacji wywołanej brakiem rad gminnych w Królestwie [24]. Działalność pełnomocników została jednak oceniona w literaturze jako nikła i nie pozostawiająca po sobie prawie żadnych śladów [25].

II. DZIAŁALNOŚĆ REORGANIZACYJNA NIEMIECKICH WŁADZ OKUPACYJNYCH

Obszar Królestwa objęty okupacją niemiecką otrzymał nazwę Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego (*Generalgouvernement Warschau*). Tą samą nazwą posługiwano się również przy określaniu samodzielnej i zwierzchniej dla tego terytorium władzy centralnej na czele z generalnym gubernatorem (*Generalgouverneur*) H. H. von Beselerem. Rozkaz cesarski udzielił mu najwyższych kompetencji w zakresie „wojskowym i rządzącym", ponieważ Generalnemu Gubernatorstwu podporządkowano istniejącą dotychczas okupacyjną administrację cywilną [26].

Ramy prawne władzy okupanta były określone przede wszystkim w regulaminie praw i zwyczajów wojny lądowej, przyjętym na konferencji haskiej w r. 1907. Artykuł 43 tego dokumentu zawierał nakaz utrzymania porządku publicznego, zachowując prawo dotychczas obowiązujące. Jednakże klauzula „bezwzględnej przeszkody" w przypadku trudności w stosowaniu prawa krajowego stwarzała podstawę do jego zmiany [27].

Władze niemieckie, mając na uwadze przede wszystkim własne cele, interpretowały pojęcie „bezwzględnej przeszkody" o wiele szerzej niż wynikało to z treści i zamierzeń regulaminu. Tendencje te ujawniły się również w dziedzinie administracji lokalnej, której starano się nadać postać przynajmniej zbliżoną do istniejącej w monarchii pruskiej [28].

[24] Tekst *Uczrieżdienija* nie zawierał bowiem wymogu zatwierdzenia wyboru pełnomocników przez naczelnika powiatu, jak i złożenia przez nich przysięgi. Nie wprowadzono również możliwości zawieszenia w czynnościach. Okoliczności te wskazują na teoretycznie duży stopień niezawisłości. W tej sytuacji uzasadnione wydaje się porównanie przez A. Marylskiego kolegium złożonego z wójta, pełnomocników i sołtysów do „swego rodzaju rady gminnej". Patrz Marylski: *op. cit.* s. 35.

[25] Koskowski: *op. cit.*, s. 69; Marylski: *op. cit.*, ss. 6, 7.

[26] Vb. GgW., nr 1, obwieszczenie z 4 IX 1915 r. i rozporządzenie z 8 IX 1915 r.

[27] Dz. U. RP, 1927, nr 21, poz. 161, art. 43: *„L'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays"*.

[28] Vjb. Zv. f. P. für die Zeit vom 26 IV 1915 bis zum 20 VII 1915, s. 10; C. Be-

Pruska administracja lokalna ulegała w ciągu XIX wieku stopniowemu przekształcaniu, którego wynikiem było uzupełnienie bądź częściowe zastąpienie działalności organów państwowych wielostopniowym samorządem. Znane są dwie formy udziału czynnika społecznego w życiu publiczno-prawnym jednostek administracyjnych. Pierwsza z nich, określana terminem samorządu gospodarczego (*wirtschaftliche Selbstverwaltung*) bądź administracją komunalną (*Kommunalverwaltung*), polegała na przekazaniu przez państwo zarządu lokalnymi interesami osobom zamieszkującym określony obszar administracyjny i tworzącym z tego tytułu wspólnotę o charakterze prawnym i historycznym. Druga forma, zwana *obrigkeitliche Selbstverwaltung*, umożliwiała ludności udział w administracji państwowej poprzez wykonywanie funkcji urzędowych niezawodowo (*Laien, Ehrenbeamte* w odróżnieniu od *Berufsbeamte*) [29]. W systemie samorządu pruskiego ta druga forma obejmowała częściowo organy administracji komunalnej, np. naczelnika gminy lub zarządcę obszaru dworskiego (*Gemeinde — oder Gutsvorsteher*) [30]. Podstawy prawne samorządu powiatów i gmin wiejskich w Prusach zmieniały się w ciągu XIX wieku kilkakrotnie. Rewolucja z r. 1848 stanowiła jeden z ważniejszych etapów w procesie modernizacji systemu zarządzania jednostkami administracyjnymi. Mimo że konstytucję z 5 XII 1848 r. zastąpiono w r. 1850 nowym aktem, sformułowane uprzednio zasadnicze normy dotyczące ustroju lokalnego znalazły swój wyraz w art. 105 [31].

W ślad za tym opublikowano wkrótce z datą 11 III 1850 r. dwa rozporządzenia rozwijające treść art. 105. Pierwsze z nich uregulowało organizację gminy, drugie zaś — powiatu, obwodu i prowincji [32]. Rozporzą-

rezowski: *Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa 1934, s. 127; Sienkiewicz: *op. cit.*, s. 83.

[29] G. Meyer, G. Anschütz: *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, wyd. 7, cz. 2, München—Leipzig 1917, s. 381; E. Heilfron: *Deutsche Rechtsgeschichte*, wyd. 7, Berlin 1908, s. 299; F. Fleiner: *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, wyd. 3, Tübingen 1913, s. 91; F. Stier-Somlo: *Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts* in Preussen, wyd. 2, Mannheim—Berlin—Leipzig 1928, s. 15.

[30] Heilfron: *op. cit.*, s. 300.

[31] L. von Rönne: *Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie*, wyd. 2, Leipzig 1864, t. 2, s. 432; *Verfassungs — Urkunde für den Preussischen Staat, vom 31 I 1850* (GS, 1850, poz. 3212, s. 17) art. 105: „[...] *Ueber die innern und besondern Angelegenheiten der Provinzen, Bezirke, Kreise und Gemeinden beschliessen aus gewählten Vertretern bestehende Versammlungen, deren Beschlüsse durch die Vorsteher der Provinzen, Bezirke, Kreise und Gemeinden ausgeführt werden.* [...] *Den Gemeinden insbesondere steht die selbstständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten unter gesetzlich geordneter Oberaufsicht des Staates zu*".

[32] *Gemeindeordnung für den Preussischen Staat, vom 11 III 1850* (GS, 1850, poz. 3254, s. 213); *Kreis — Bezirks — und Provinzialordnung für den Preussischen Staat, vom 11 III 1850* (GS, 1850, poz. 3255, s. 251).

dzenie dotyczące gminy niwelowało pod względem prawnym dotychczasowe różnice ustrojowe przez rozciągnięcie mocy obowiązującej na gminy wiejskie i miejskie całego państwa, a w dziedzinie samorządu lokalnego umacniało zasadę reprezentacji [33]. Próba wprowadzenia jednolitej w całym państwie organizacji powiatowej i gminnej nie została uwieńczona powodzeniem. Na podstawie rozporządzenia Fryderyka Wilhelma IV z 19 VI 1852 r. zawieszono wykonanie rozporządzeń o powiecie i gminie z r. 1850, a 24 V 1853 r. pozbawiono je mocy obowiązującej [34]. Dnia 24 V 1853 r. uchylono również dotychczasowe brzmienie art. 105 konstytucji, pozostawiając uregulowanie udziału czynnika obywatelskiego w administracji lokalnej przepisom szczególnym [35]. Nowelizacja art. 105 konstytucji spowodowała w efekcie charakterystyczny dla XIX i początków XX wieku partykularyzm w dziedzinie samorządu. Ustrój powiatów i gmin został określony przez odrębne dla poszczególnych prowincji rozporządzenia, przy czym za koniec akcji w skali ogólnopaństwowej można przyjąć przełom XIX i XX wieku [36].

---

[33] von Rönne: *op. cit.*, s. 433; F. H. Geffken: *Die Reform der preussischen Verfassung*, Leipzig 1870, s. 71; *Gemeindeordnung...*, Titel II: „Von den Gemeinden, welche mehr als 1500 Einwohner haben". W § 10, regulującym liczbę członków rady gminnej, jako górnej granicy liczby mieszkańców, użyto cyfry 120 000. Titel III: „Von den Gemeinden, welche nicht mehr als 1500 Einwohner haben".

[34] *Allerhöchster Erlass vom 19 VI 1852, betreffend die Sistierung der Einführung der Gemeindeordnung vom 11 III 1850 und der Bildung der in der Kreis — Bezirks — und Provinzialordnung vom 11 III 1850 angeordneten neuen Kreis — und Provinzialvertretungen* (GS, 1852, poz. 3580, s. 388); *Gesetz, betreffend die Aufhebung der Gemeindeordnung vom 11 III 1850 sowie der Kreis — Bezirks — und Provinzialordnung vom 11 III 1850, vom 24 V 1853* (GS, 1853, poz. 3755, s. 238).

[35] *Gesetz, betreffend die Aufhebung des Artikel 105 der Verfassungsurkunde vom 31 I 1850, vom 24 V 1853* (GS, 1853, poz. 3751, s. 228).

[36] Rozporządzenie o organizacji powiatu we wschodnich prowincjach pruskich — *Kreisordnung für die Provinzen Ostpreussen ... vom 13 XII 1872* (GS, 1872, poz. 8080), s. 661) *in der Fassung des Gesetzes vom 19 III 1881* (GS, 1881, poz. 8775, s. 155) posłużyło za wzór dla innych prowincji, por. Stier-Somlo: *op. cit.*, s. 532. *Kreisordnung für die Provinz: Hannover vom 6 V 1884* (GS, 1884, poz. 8991, s. 181), *Hessen Nassau vom 7 VI 1885* (GS, 1885, poz. 9071, s. 193), *Westfalen vom 31 VII 1886* (GS, 1886, poz. 9157, s. 217), *Rheinprovinz vom 30 V 1887* (GS, 1887, poz. 9213, s. 209); Dla gmin w poszczególnych prowincjach wydano: *Landgemeindeordnung* [cyt. w skrócie: *LGO*] *für die Provinz Westfalen vom 19 III 1856* (GS, 1856, poz. 4401, s. 265), *Gemeindeordnung* [cyt. w skrócie: *GO*] *für die Rheinprovinz vom 23 VII 1845 unter Einschaltung des Gesetzes vom 15 V 1856, betreffend die Gemeindeverfassung in der Rheinprovinz* (GS, 1856, poz. 4425, s. 435), *LGO für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie, vom 3 VII 1891* (GS, 1891, poz. 9468, s. 233), *LGO für die Provinz Schleswig-Holstein vom 4 VII 1892* (GS, 1892, poz. 9549, s. 155), *LGO für die Provinz Hessen Nassau vom 4 VIII 1897* (GS, 1897, poz. 9937, s. 301), *Hohenzollernsche GO vom 2 VII 1900* (GS, 1900, poz. 10202, s. 189).

Na przykładzie wschodnich prowincji pruskich przedstawiono schematycznie organizację powiatu ziemskiego i gminy wiejskiej, uwidaczniając podwójną rolę niektórych organów, spełniających jednocześnie zadania administracji państwowej i komunalnej (tab. 1).

Narzucenie w Generalnym Gubernatorstwie całokształtu pruskiego prawodawstwa w dziedzinie samorządu było podczas wojny trudne do zrealizowania. Sytuację komplikowała między innymi konieczność gospodarczej eksploatacji okupowanego kraju, spowodowana kryzysem surowcowym i żywnościowym w Rzeszy, nie przygotowanej do prowadzenia długotrwałej wojny. Jednak mimo wszystko starano się to przeprowadzić, ponieważ kołom politycznym, które w stosunku do Polski kierowały się planami długofalowymi, zależało na takim ukształtowaniu ustroju wewnętrznego okupowanych terenów, by po zwycięskim zakończeniu wojny można je było wcielić do Rzeszy bądź włączyć do unii państw środkowoeuropejskich (*Mitteleuropa*). Wydaje się, że właśnie te złożone okoliczności zaważyły na formach administracji lokalnej Generalnego Gubernatorstwa.

Tabela 1

Jednostka administracyjna	Organy spełniające zadania administracji	
	państwowej	komunalnej
Powiat ziemski (*Landkreis*)	1) naczelnik powiatu (*Landrat*) kierował sprawami z zakresu administracji i policji powiatu 2) wydział powiatowy (*Kreisausschuss*) — organ wykonawczy i nadzorujący niższe władze lokalne	1) naczelnik powiatu kierował sprawami administracji komunalnej jako przewodniczący sejmiku i wydziału powiatowego 2) wydział powiatowy przygotowywał i wykonywał uchwały sejmiku 3) sejmik powiatowy (*Kreistag*) - organ uchwalający i kontrolujący w administracji komunalnej
Gmina wiejska (*Landgemeinde*)	1) naczelnik gminy (*Gemeindevorsteher*) kierował sprawami administracji gminy	1) naczelnik gminy — przewodniczący przedstawicielstwa (zgromadzenia) gminnego przygotowywał i wykonywał jego uchwały 2) przedstawicielstwo gminne (*Gemeindevertretung*), jeśli liczba uprawnionych do głosowania przekraczała 40 osób lub zgromadzenie gminne (*Gemeindeversammlung*) — organ uchwałodawczy i kontrolujący

Dawny rosyjski podział terytorialny uległ zmianie. Zlikwidowano gubernie, pozostawiając jako jednostki niższego rzędu powiaty (*Kreis*) oraz gminy wiejskie i miejskie (*Landgemeinde, Stadtgemeinde*). Administrację powiatu powierzono urzędowi powiatowemu (*Kreisamt*), kierowanemu przez naczelnika (*Kreischef*). Obok nich ordynacja powiatowa, wydana 22 I 1916 r. i rozszerzona następnie na całe Generalne Gubernatorstwo, wprowadziła sejmiki powiatowe (*Kreisversammlung* — dosłownie zgromadzenia okręgowe). Ich działalność samorządowa była jednak znacznie ograniczona przez nadzór administracyjny władz niemieckich oraz brak własnego organu wykonawczego, odpowiadającego pruskiemu wydziałowi powiatowemu [37]. Wpływy prawodawstwa pruskiego zaznaczyły się bardziej wyraźnie w dziedzinie okupacyjnej administracji powiatowej aniżeli gminnej na wsi.

Ustrój gmin wiejskich w Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim w porównaniu z okresem poprzednim w zasadzie nie uległ zmianom, ponieważ formalnie nadal istniała organizacja zapoczątkowana ukazem z r. 1864 [38]. W tej sytuacji deklaracje okupanta, obiecujące stopniowe przywrócenie bytu państwowego, mogły zostać uznane przez pewną część społeczeństwa polskiego za okoliczność sprzyjającą przeprowadzeniu reform w administracji lokalnej. W dziedzinie stosunków wiejskich uważano już od dawna za konieczne zastąpienie tłumnego i mało efektywnego zebrania gminnego szczuplejszym organem reprezentacyjnym w postaci rad gminnych, które zgrupowałyby najbardziej wartościowe jednostki [39]. Najwcześniejsze spośród znanych wzmianek o istnieniu rad

[37] Vb. GgW., nr 20, *Kreisordnung für das Generalgouvernement Warchau.* Art. V: „*Der Kreischef führt die laufenden Geschäfte der Kreisversammlung. Er bereitet die Beschlüsse der Kreisversammlung vor und trägt für die Ausführung derselben Sorge*". Art. VI: „*Die Kreisversammlung tritt auf Einladung des Kreischefs zusammen, sobald dies nach der Geschäftslage erforderlich ist*". Art. VII: „*Versagt die Kreisversammlung einer vom Kreischef eingebrachten Vorlage ihre Zustimmung, so kann diese Zustimmung auf Antrag des Kreischefs vom Verwaltungschef beim Generalgouvernement Warschau ergänzt werden*".

[38] Vjb. Zv. für die Zeit vom 5 I (dem Tage der Einrichtung der Verwaltung) bis zum 25 IV 1915, s. 8; Vjb. Zv. f. P. für die Zeit vom 26 IV 1915 bis zum 20 VII 1915, s. 11; Vjb. Vch. für die Zeit vom 1 X 1915 bis zum 31 XII 1915, s. 10; W. von Kries: *Deutsche Staatsverwaltung in Russisch—Polen*, „Preussische Jahrbücher", t. 233, z. 2, Berlin 1933, s. 148. Władze okupacyjne przewidziały możliwość nadania praw miejskich dużym gminom wiejskim. *Städteordnung für die unter deutscher Verwaltung stehenden Gebietsteile Russisch—Polens vom 19 VI 1915*, § 1, ust. 2: „*Die Geltung der Städteordnung kann auf andere Städte und grosse Landgemeinden durch Erlass des Chefs der Zivilverwaltung für Russisch—Polen ausgedehnt werden*", (Vb. Zv f. P., nr 10).

[39] Zdecydowana większość autorów zajmujących się zagadnieniem samorządu gmin wiejskich przed r. 1914 podkreślała liczne braki w ich ustroju, a m. in. anarchiczną rolę zebrań gminnych.

gminnych w Generalnym Gubernatorstwie pochodzą z listopada i grudnia 1915 r. W aktach zachowały się rozporządzenia niemieckich naczelników powiatów: garwolińskiego i łukowskiego, ustalające zadania i skład liczbowy rad [40]. Niemal identyczny tekst obu dokumentów, wydanych w niewielkim odstępie czasu, pozwala przypuszczać, że sprawa ta przy braku zarządzeń odgórnych została uzgodniona pomiędzy sobą przez zwierzchników dwóch sąsiednich powiatów. Zasoby archiwalne, którymi dysponowano, nie dają podstaw do bezspornego ustalenia pierwszeństwa. W tych warunkach wszelkie stwierdzenia oparte jedynie na porównaniu dat zawsze będą miały w dużym stopniu charakter hipotetyczny. Oba rozporządzenia sprawiają wrażenie ogólnych norm organizacyjnych, które w razie potrzeby mogły być uzupełniane w toku dalszej działalności [41]. Rady pochodziły z wyboru zebrań gminnych. Liczbę członków ustalono na 8—15 osób, wśród których znajdował się również z racji swego urzędu wójt. W odróżnieniu od dotychczasowych tendencji prawodawcy rosyjskiego w polityce gminnej bierne prawo wyborcze przyznano również inteligencji, przemysłowcom i ziemiaństwu, faworyzowanemu przez władze okupacyjne. Stanowisko przewodniczącego powierzono bowiem przedstawicielowi większej własności ziemskiej, a w wypadku braku takowej w obrębie gminy — proboszczowi. Zrozumiałe z punktu widzenia interesów okupanta wydaje się zastrzeżenie udziału niemieckim kolonistom. Władze tych powiatów przywiązywały zapewne dużą wagę do funkcjonowania rad, skoro uznały za wskazane podkreślić, że winny one rozpocząć działalność, nie czekając na formalne zatwierdzenie wyborów przez naczelnika powiatu. Według postanowień omawianych rozporządzeń, rady miały: wydawać uchwały we wszelkich sprawach, w których decyzja nie należała wyłącznie do wójta, a więc o zarządzie majątkiem gminnym, układać projekt budżetu, kontrolować rachunki, a ponadto udzielać pomocy władzom powiatowym przy ujawnianiu nadwyżek zboża i zapobieganiu wywozowi środków żywności. Jako pozostałe kompetencje wymieniono jeszcze działalność charytatywną i objaśnianie ludności za pośrednictwem sołtysów treści rozporządzeń władz. Rady gminne prawdopodobnie z uwagi na skład społeczny nie spotkały się z uznaniem ludności chłopskiej, która obawiała się naruszenia dotychczasowych uprawnień zebrań gminnych. Władze niemieckie zmuszone były zagrozić opozycji, hamującej w niektórych gminach wybory, zastosowaniem środ-

[40] WAPL KaL, sygn. 90: rozporządzenie dla pow. garwolińskiego z 5 XI 1915, ss. 11 - 15; rozporządzenie dla pow. łukowskiego z 10 XII 1915, s. 113.

[41] W rozporządzeniach nie wspomniano np., ile czasu winna trwać kadencja rady. W pow. łukowskim do r. 1918 praktykowano termin roczny. Dopiero rozporządzenie naczelnika z 22 II 1918 r. ustaliło czas urzędowania rad gminnych na 3 lata. *Ibid.*, s. 123.

ków przymusu w postaci kar pieniężnych i aresztu [42]. W tej sytuacji listy członków, sporządzone przy pomocy miejscowej inteligencji i ziemiaństwa — inicjatorów całej akcji — należy uznać w pewnym stopniu za narzucone szerszym warstwom ludności. Dopiero wybory w zimie 1916 - 1917 r. zostały określone w sprawozdaniu naczelnika łukowskiego jako odpowiadające warunkom swobody [43]. Metody administracji niemieckiej nie mogły jednak zlikwidować antagonizmów społecznych wewnątrz gmin wiejskich. Dawały one nadal znać o sobie, o czym świadczy pismo Łukowskiej Rady Powiatowej, stwierdzające, że w wyborach tendencyjnie pomijano przedstawicieli większej własności ziemskiej [44]. W początkowym okresie rozwoju rady gminne działające w powiecie łukowskim mogły funkcjonować w dużej mierze dzięki pomocy Powiatowej Rady Opiekuńczej, która była dla nich w pewnym sensie centralą i organem pośredniczącym między gminą a urzędem powiatowym [45].

Prawdopodobnie w ciągu r. 1916 lub na początku r. 1917 powołano również rady w powiatach pułtuskim i warszawskim ziemskim [46]. Bliższe szczegóły na temat ich działalności i organizacji nie są znane. Można jednak przyjąć z dużą dozą prawdopodobieństwa, że nie odbiegały one w sposób zasadniczy od przyjętych już wzorów, a więc wobec niemieckich władz powiatowych spełniały przez dłuższy czas jedynie funkcje doradcze [47]. Zadania rad gminnych, określone w przedstawionych wyżej rozporządzeniach, normujących ich stanowisko prawne w zakresie admi-

[42] *Ibid.*, ss. 1, 23, 51.

[43] *Ibid.*, s. 51 i n.

[44] *Ibid.*, s. 33. W związku z tym władze niemieckie dokonały uzupełnienia dotychczasowego tekstu dodatkowym rozporządzeniem z 1 II 1917 r., nakazującym w gminach, w których znajdowały się majątki o powierzchni przekraczającej 150 morgów, by w skład rady wszedł przynajmniej jeden reprezentant ziemiaństwa. WAPL Kal, sygn. 82, s. 139, sygn. 90, s. 39.

[45] Rady Opiekuńcze zastąpiły rozwiązane przez władze niemieckie Komitety Obywatelskie — organizacje niosące pomoc ludności podczas wojny, które powołały również Straże Obywatelskie i Sądy Obywatelskie. Łukowska Rada Powiatowa w pismach skierowanych do naczelnika wnosiła o zarządzenie wyborów w związku z upływem kadencji wójtów, sołtysów i rad gminnych. Ponadto przedstawiała wnioski ludności w sprawie usunięcia urzędników gminnych wykonujących swe obowiązki w sposób wadliwy. *Ibid.*, sygn. 82, s. 17, sygn. 90, ss. 43, 45, sygn. 92, ss. 1, 17, sygn. 93, s. 5. Z chwilą powstania sejmików powiatowych zadania spełniane dotychczas przez rady powiatowe zostały stopniowo przejęte przez komisje. *Ibid.*, sygn. 90, s. 63; Sienkiewicz: *op. cit.*, s. 93.

[46] O radach gminnych działających w tych powiatach wspomina naczelnik administracji cywilnej w piśmie z 24 IX 1917 r. WAPL KaL, sygn. 90, s. 86.

[47] Pismo naczelnika łukowskiego do naczelnika administracji cywilnej z 16 V 1917 r. *Ibid.*, sygn. 90, ss. 53, 54. Doradczy charakter instytucji wobec władz powiatowych występuje wyraźnie w rozporządzeniach z 5 XI 1915 r. i 10 XII 1915 r. Zob. przypis 40.

nistracji komunalnej, uległy w praktyce dużemu ograniczeniu. Odnosiło się to zwłaszcza do tak istotnej dziedziny samorządu, jaką był zarząd majątkiem gminy i opracowanie projektu budżetu. Naczelnik powiatu łukowskiego w sprawozdaniu z 16 V 1917 r. wspominał, że istnieją już warunki, by przekazać radom kompetencje uchwałodawcze [48]. Natomiast 1 III 1918 r. poinformował on naczelnika administracji cywilnej Generalnego Gubernatorstwa, że zamierza po raz pierwszy polecić radom opracowanie projektu budżetu gminnego na r. 1918/1919 [49]. Tak więc okres od r. 1915 do r. 1918 władze niemieckie wykorzystały przede wszystkim na aklimatyzację nowej instytucji. Przydatność rad gminnych wypróbowano między innymi w dziedzinie kontroli działalności wójtów, pisarzy i sołtysów oraz prowadzenia akcji o charakterze charytatywnym. Ponadto rady gminne opiniowały podania i zażalenia ludności kierowane do władz okupacyjnych [50].

Większość naczelników powiatowych przeciwna była wprowadzeniu do ustroju gmin nowego organu reprezentacyjnego, jakim były rady gminne. Stanowisko to ujawniło się wyraźnie przy okazji dyskusji nad projektem Tymczasowej Rady Stanu o organizacji gmin wiejskich [51]. W tej sytuacji naczelnik administracji pozostawił problem tworzenia rad gminnych swobodnemu uznaniu naczelników powiatów. Oponentów miały przekonać jednak, jego zdaniem, przykłady powiatów: warszawskiego ziemskiego, garwolińskiego, pułtuskiego i łukowskiego, gdzie rady gminne zdały praktyczny egzamin [52]. Pismo naczelnika administracji z 24 IX 1917 r., podając do wiadomości władz okupacyjnych wyniki dyskusji nad projektem Rady Stanu, nakazywało jednocześnie naczelnikom powiatów złożenie w terminie do 1 XI 1917 r. oświadczeń, czy decydują się na wprowadzenie rad gminnych, a jeśli tak, to, co zamierzają przedsięwziąć [53]. Pozytywna ocena rad gminnych w wyżej wymienionych powiatach sprawiła, że do naczelnika łukowskiego skierowali pisma naczelnicy powiatów: łomżyńskiego, ostrowskiego, błońskiego, siedleckiego, łowickiego, grodziskiego, częstochowskiego, lipińskiego, włocławskiego i konińskiego, pytając o szczegóły z zakresu organizacji i działalności rad gminnych [54]. Jakie były konkretne efekty tej akcji w skali całego Generalnego Gubernatorstwa, trudno dokładnie ustalić, ponieważ akta z uwagi na swój charakter nie zawierają pełnych danych. Zachowała się kopia rozporzą-

[48] *Ibid.*, sygn. 90, s. 63.
[49] *Ibid.*, s. 123.
[50] *Ibid.*, ss. 53 - 55.
[51] *Ibid.*, ss. 86, 163.
[52] *Ibid.*, s. 86 oraz S i e n k i e w i c z: *op. cit.*, s. 321.
[53] WAPL KaL, sygn. 90, s. 86.
[54] *Ibid.*, ss. 91, 93, 95, 97, 99, 101, 103, 105, 107.

dzenia naczelnika powiatu siedleckiego, który z dniem 1 I 1918 r. wprowadził na swoim terenie rady gminne. Ich ustrój i kompetencje w zasadzie naśladowały wzory łukowskie [55]. Ponadto w kilku numerach Dziennika Urzędowego powiatu sieradzkiego (Kreisblatt des Kreises Sieradz) napotkano obwieszczenia z lipca i sierpnia 1918 r., wydane przez miejscowego naczelnika powiatu, w których zawiadamiał on o zatwierdzeniu wyborów do rad gminnych [56]. Na określenie instytucji rady gminnej w niemieckim tekście Dzienników użyto terminu *Gemeindeausschuss*. Z ogłoszeń urzędowych dla powiatu sieradzkiego uzyskano także wiadomości o trzyletniej kadencji radnych i ich zastępców oraz o ilościowym składzie rady, który wynosił 10 członków i 5 zastępców. Nie zamieszczono natomiast przepisów o zadaniach i uprawnieniach tej instytucji.

W tej sytuacji dla oceny rozmiarów akcji wprowadzania rad gminnych w Generalnym Gubernatorstwie wskazówką mogą być wyłącznie: informacja naczelnika administracji oraz skąpe przekazy literatury. Zgodnie stwierdzano, że w okresie końcowym okupacji rady gminne działały już w większości powiatów [57]. Dane o zasięgu terytorialnym rad gminnych można uzupełnić, wykorzystując w tym celu podział administracyjny Generalnego Gubernatorstwa. Z dzienników urzędowych władz niemieckich wynika, że ulegał on w ciągu okupacji zmianom. Artykuł 1 ordynacji powiatowej z 22 I 1916 r. upoważnił generalnego gubernatora do łączenia powiatów w większe związki komunalne (*Kreiskommunalverbände*) [58]. W r. 1916 generalny gubernator skorzystał z powyższego uprawnienia w stosunku do 28 dotychczasowych powiatów. W ten sposób utworzono 13 nowych jednostek, nadając im nazwy jednego z elementów składowych. Powiat pułtuski, gdzie ustalono istnienie rad gminnych, obejmował również dawny powiat makowski [59]. Podobnie z liczby 10 powiatów, które zwróciły się do naczelnika łukowskiego o udzielenie informacji i zapewne je wykorzystały, obszar 5 stanowił w rzeczywistości połącze-

---

[55] *Ibid.*, s. 126.

[56] Kreisblatt des Kreises Sieradz, 1918, nr 40, obwieszczenie z 30 VII 1918; nr 42, obwieszczenie z 17 VIII 1918; nr 44, obwieszczenie z 29 VIII 1918; nr 45, obwieszczenie z 29 VIII 1918 r.

[57] Pismo naczelnika administracji cywilnej z 12 VI 1918 r. WAPL KaL, sygn. 90, s. 163 oraz Sienkiewicz: *op. cit.*, s. 320. Naczelnik administracji w swym sprawozdaniu półrocznym dla władz Rzeszy, w którym wspomina o radach gminnych, dodaje ponadto *„jedoch wird aus anderen Kreisen auch über erhebliche Opposition der Bauern geklagt"*. Hjb. Vch. für die Zeit vom 1 X 1917 bis zum 31 III 1918, s. 8.

[58] Vb. GgW., nr 20, *Kreisordnung für das Generalgouvernement Warschau*, art. 1, ust. 2: *„Die Bildung neuer sowie die Zusammenlegung mehrerer Kreise erfolgt durch den Generalgouverneur"*.

[59] Vb. GgW., nr 27, obwieszczenie generalnego gubernatora z 22 III 1916 r.

nie 10 dawnych jednostek po 2. Generalny gubernator zarządził bowiem scalenie powiatów: włocławskiego i nieszawskiego (nazwa pow. włocławski), konińskiego i słupeckiego (nazwa pow. koniński), łowickiego i sochaczewskiego (nazwa pow. łowicki) oraz lipnoskiego i rypińskiego (nazwa pow. lipnoski)[60]. Dnia 22 III 1916 r. połączono powiaty łomżyński i kolneński (nazwa pow. łomżyński)[61]. Uwzględnienie tego stanu faktycznego pozwala więc na powiększenie zarówno bezspornego, jak i domniemanego zasięgu terytorialnego rad gminnych.

Wpływ prawodawstwa pruskiego na zmiany w ustroju gmin wiejskich w Generalnym Gubernatorstwie jest zagadnieniem złożonym. Zarówno organizacja wewnętrzna, jak i kompetencje rad gminnych zostały prawdopodobnie pod wpływem warunków okupacyjnych ukształtowane nieco odmiennie niż w Prusach[62]. Wydaje się jednak, że istotne były przede wszystkim intencje okupanta. Wpływów prawodawstwa pruskiego można dopatrzyć się właśnie w samej instytucji przedstawicielstwa gminnego. Udział obywateli w samorządzie gminnym w postaci *Gemeindeversammlung* występował na terenie Prus wyjątkowo, jedynie w bardzo małych pod względem liczby mieszkańców gminach[63]. Należy ponadto zaznaczyć, że w procesie reorganizacji ustroju gminnego w Generalnym Gubernatorstwie brali również udział przedstawiciele społeczeństwa polskiego.

III. PROJEKTY POLSKIE

Po powstaniu Tymczasowej Rady Stanu wysiłki strony polskiej w kierunku zmiany organizacji gminnej przybrały konkretny kształt projektu opracowanego przez Departament Spraw Wewnętrznych pod kierunkiem L. Grendyszyńskiego. Za podstawę przyjęto ukaz z r. 1864, wykorzystując ogólne zasady „projektu Wielopolskiego" odpowiednio dostosowane do zmienionych warunków[64]. Projekt został uchwalony na posiedzeniu plenarnym Tymczasowej Rady Stanu 21 III 1917 r. i przedłożony władzom okupacyjnym do zatwierdzenia. W tym czasie zdecydowano się dokonać

---

[60] Vb. GgW., nr 24, obwieszczenie generalnego gubernatora z 23 II 1916 r.

[61] Vb. GgW., nr 27, zob. przypis 59.

[62] We wschodnich prowincjach pruskich naczelnik gminy był jednocześnie przewodniczącym przedstawicielstwa gminnego. W Generalnym Gubernatorstwie, w możliwych do ustalenia przypadkach, wójt nie mógł przewodniczyć radzie gminnej.

[63] *LGO für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie, vom 3 VII 1891* (GS 1891, poz. 9468, s. 233) § 49: „*In denjenigen Landgemeinden, in welchen die Zahl der Stimmberechtigten mehr als 40 beträgt, tritt* [...] *an die Stelle der Gemeindeversammlung eine Gemeindevertretung*". Podobnie w innych prowincjach, zob. Stier-Somlo: *op. cit.*, s. 450.

[64] „Kurier Polski", 1917, nr 94, WAPL KaL, sygn. 90, s. 47.

jeszcze pewnych uzupełnień, dotyczących miast zamienionych w r. 1869 na osady, w których liczba mieszkańców przekraczała 2 000 osób. Postulowano nadanie im stanowiska samodzielnych gmin (*Städtchengemeinde*) z pewnymi odrębnościami w ustroju rad i systemie wyborczym, w odróżnieniu od typowych gmin wiejskich. Dotychczasowy stan prawny uznano za wadliwy i stworzony w sposób sztuczny. Dowodzono, że istnieje potrzeba oddzielenia elementów wiejskich i miejskich z uwagi na różnice interesów i potrzeb gospodarczych. Wniesione poprawki zostały uchwalone na posiedzeniu 5 V 1917 r. i przesłane władzom niemieckim jako uzupełnienie poprzedniego projektu [65].

Zdecydowaną większość funkcji wykonywanych dotychczas teoretycznie przez zebrania ogólne zamierzano przekazać radom. Oprócz wójta, który wchodził w skład rady gminnej z racji piastowanego urzędu, zebranie miało wybierać na okres 3 lat: 2 pełnomocników, 3 - 6 - 9 członków oraz 3 zastępców. Rada miała następnie powoływać ze swego grona przewodniczącego i jego zastępcę, z tym że projekt wykluczył możliwość powierzenia któregokolwiek z tych stanowisk wójtowi.

W nowych gminach tzw. „małomiasteczkowych" system wyborczy zorganizowano na zasadzie kurii. Każda z trzech kurii miała wybierać 1/3 ogólnego składu, lecz w razie potrzeby władza nadzorcza mogła zarządzić wybory proporcjonalne. Do pierwszej należeli rolnicy, rzemieślnicy i robotnicy fabryczni, odpowiadający wymogom art. 11 projektu, określającego czynne prawo wyborcze, do drugiej — osoby legitymujące się wykształceniem w zakresie przynajmniej 4 klas szkoły średniej i wreszcie do trzeciej — wszyscy pozostali uprawnieni [66]. Przynależność do określonej grupy wyborców nie łączyła się bynajmniej z przymusem głosowania wyłącznie na kandydatów własnej kurii. Propozycja wyboru przez rady w miasteczkach oprócz przewodniczącego i jego zastępcy, jak to miało mieć miejsce w gminach typowo wiejskich, również wójta i 2 pełnomocników miała zapewne za zadanie podkreślenie różnic ustrojowych między tymi dwoma jednostkami samorządowymi. Poza przedstawionymi wyżej odrębnościami projekt uregulował resztę zagadnień w sposób jednolity. Bierne prawo wyborcze zapewniało z punktu widzenia formalnego

---

[65] *Verordnung über Einrichtung von Gemeinderäten im Königreich Polen. Beschluss angenommen durch den Provisorischen Staatsrat des Königreichs Polen in den Plenarsitzungen vom 21 III und 5 V 1917, ibid.*, sygn. 90, ss. 65 - 78. Tekst polski opublikował Kumaniecki: *Ustrój gminy ...*, ss. 6 - 11. Zob. również *Prace departamentów i biur Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego wykonane lub przygotowane przez czas jej istnienia, tj. od dnia 15 stycznia do 1 września 1917 r.*, Warszawa 1918, s. 19.

[66] W projekcie chodziło prawdopodobnie o ludność żydowską, ponieważ postulowano uchylenie dotychczasowych ograniczeń w zakresie biernego prawa wyborczego, wyrażonych w art. 234, pkt 1 i 282 *Uczrieżdienija*.

czynny udział w życiu społecznym gminy stosunkowo szerokim kręgom ludności. Do rady mogły być wybrane osoby o nieposzlakowanej opinii obywatelskiej, uprawnione do udziału w zebraniu gminnym i władające językiem polskim w mowie i piśmie [67]. Każdego roku w czasie trzyletniej kadencji radę miała opuszczać 1/3 liczby członków i 1 zastępca. W ten sposób starano się zapewnić dopływ świeżych sił, nie pozbawiając jednocześnie przedstawicielstwa wszystkich doświadczonych już i zapoznanych z problematyką prac członków. Rady miały odbywać posiedzenia przynajmniej raz w miesiącu, przy czym dla prawomocności uchwał wymagano obecności 1/2 ogólnego składu. Zakres działalności przedstawicielstwa można określić jako zarząd interesami gminy i współdziałanie z wójtem przy wykonywaniu obowiązków powierzonych mu ustawą lub na zasadzie rozporządzeń właściwych organów. Projekt upoważniał rady do: 1) opracowania preliminarza budżetowego oraz rozkładu świadczeń i podatków zatwierdzanych następnie przez zebranie gminne; 2) kontroli działalności urzędników gminnych i gromadzkich; 3) administracji majątkiem gminy i podległych zakładów; 4) rozwijania działalności oświatowej i charytatywnej; 5) organizowania lokalnych milicji w celu zapewnienia spokoju i bezpieczeństwa w gminie; 6) współdziałania w odbudowie zniszczeń wojennych. Do wykonywania tych zadań rada mogła tworzyć specjalne wydziały (komisje), powołując do nich osoby nawet spoza swego grona.

Obok rad gminnych istniały, znane już z okresu przedwojennego, ogólne zebrania gminne. Projekt przyznawał prawo udziału w nich: 1) osobom posiadającym na terenie gminy nieruchomość (ziemię orną, łąkę, las) z tytułem własności, zastawu, najmu, zarządcy dóbr familijnych lub osoby prawnej, jeśli powierzchnia jej wynosiła przynajmniej w gminach wiejskich 3 morgi, a w gminach małomiasteczkowych 1,5 morgi (pojęcie nieruchomości obejmowało również dom mieszkalny, jeśli wartość jego ubezpieczenia oceniono przynajmniej na 1 000 rubli, zakład przemysłowy lub handlowy, z wykluczeniem wyszynku wódki i piwa); 2) osobom nie odpowiadającym wymogom cenzusu majątkowego, lecz posiadającym wykształcenie w zakresie nie mniejszym niż 4 klasy szkoły średniej i ponoszącym opłaty na rzecz gminy; 3) kobietom niezamężnym, zarządzającym samodzielnym gospodarstwem rolnym, zakładem naukowym, handlowym lub przemysłowym. Projekt zapewniał równocześnie na zasadach ogólnych prawo udziału duchownym wyznań chrześcijańskich.

W porównaniu z okresem poprzednim powiększono grono uprawnionych do udziału w zebraniach, realizując projekty Wielopolskiego stwo-

[67] Pomijając istotną z punktu widzenia polskich interesów narodowych próbę ograniczenia wpływu obcych elementów, warunek ten w świetle ówczesnych stosunków wiejskich stwarzał z konieczności uprzywilejowane stanowisko ludności niechłopskiej.

tzenia „gminy wszechstanowej”. Z konieczności więc uprzywilejowane dotychczas stanowisko ludności rolniczej musiało ustąpić miejsca równouprawnieniu. Zebrania miały być zwoływane przynajmniej dwa razy w roku: w grudniu celem zatwierdzenia preliminarza budżetowego na rok następny i rozłożenia na wniosek rady gminnej podatków oraz w maju — sprawozdawczo-wyborcze. Jak wynikało z przepisów przejściowych, działające już rady gminne miały wykonywać swe zadania w sposób dotychczas uregulowany jedynie do chwili zarządzenia nowych wyborów. Przy organizowaniu rad, a także w początkowym okresie pracy pomocą mieli służyć komisarze Rady Stanu, którym przyznano w projekcie prawo uczestniczenia w posiedzeniach rad i zebraniach gminnych [68]. Departament Spraw Wewnętrznych Rady Stanu przystąpił jednocześnie do opracowania jednolitego regulaminu obrad.

Tak skonstruowany projekt po wstępnym zapoznaniu się z treścią został rozesłany przez naczelnika administracji cywilnej do wszystkich powiatów z prośbą o ocenę merytoryczną przepisów oraz wyrażenie opinii, czy zachodzi potrzeba zmiany dotychczasowej organizacji [69]. W aktach urzędu łukowskiego istnieje opinia miejscowego naczelnika obersta von Engelmanna, który, jako jeden ze zwolenników rad gminnych, zaakceptował obie uchwały Rady Stanu, proponując jedynie kilka poprawek [70]. Większość naczelników z pozostałych powiatów wypowiedziała się przeciwko zmianom w dotychczasowej organizacji gminy, obawiając się, być może, niewygodnej „konkurencji”, sprzecznej w ich pojęciu z zasadami zarządu okupacyjnego [71]. Pod koniec września 1917 r. Departament Spraw Wewnętrznych Rady Stanu otrzymał pismo naczelnika administracji, z którego wynikało, że projekt po dokładnym rozważeniu nie mógł być przedstawiony generalnemu gubernatorowi do zatwierdzenia. Strona niemiecka uzasadniła swą odmowę wydaniem w ciągu trzyletniego okresu okupacji tak „radykalnych” aktów, jak ordynacja miejska i powiatowa. Dlatego też konieczna była, zdaniem naczelnika, pewna przerwa w dalszych pracach organizacyjnych, co miało umożliwić zaaklimatyzowanie się nowych instytucji. W dalszych argumentach naczelnik powoływał

[68] Przy sekcji samorządu lokalnego Departamentu Spraw Wewnętrznych Tymczasowej Rady Stanu istniał zawiązek inspektoratu objazdowego w składzie: jeden inspektor do spraw samorządu wiejskiego i jeden do spraw samorządu miejskiego. Inspektorat przeprowadził wizytację pow. łukowskiego, gdzie na miejscu zapoznano się z działalnością rad gminnych. Zob. *Prace departamentów i biur...*, s. 21.

[69] WAPL KaL., sygn. 90, s. 49.

[70] Uważał on m. in., że wybór członków rady gminnej przez całe zgromadzenie pozbawi w praktyce małe wsie i kolonie udziału w reprezentacji. W pow. łukowskim sprawę tę uregulowano w ten sposób, że małe wsie wybierały jednego, a większe dwóch członków rady. *Ibid.*, Sygn. 90, s. 56.

[71] Zob. przypis. 51.

się na konserwatyzm ludności chłopskiej, konieczność zmniejszenia powierzchni gmin w celu wytworzenia większego niż dotychczas poczucia wspólnoty, a wreszcie na wyłączną w tej kwestii kompetencję rządu polskiego [72].

Strona polska nie zrezygnowała z dalszych prób ustawowej reorganizacji ustroju gmin wiejskich i po rocznej przerwie wystąpiła wobec władz niemieckich z nowym projektem. W piśmie przewodnim naczelnik administracji cywilnej informował naczelników powiatów, że polskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych nalega na rychłe załatwienie formalności związanych z wyrażeniem zgody przez niemieckie władze okupacyjne, tak by po zatwierdzeniu przez Radę Stanu przepisy mogły być wprowadzone w życie jeszcze przed spodziewanym przekazaniem administracji w ręce polskie [73]. Koncepcje organizacyjne, wyrażone w projekcie, sprowadzały się do powierzenia radom w zasadzie wszelkich spraw rozstrzyganych dotychczas przez zebrania gminne i pełnomocników. Kompetencje zebrań miały obejmować zatem, oprócz wyborów członków rady, jedynie wysłuchiwanie sprawozdań z działalności przedstawicielstwa i wyrażanie życzeń co do ogólnej gospodarki gminnej. W porównaniu z poprzednim projektem uprawnienia zebrań ogólnych zostały ograniczone. Rada gminna uzyskała w projekcie prawo wyboru naczelnika gminy, który był jednocześnie przewodniczącym oraz organem wykonawczym i z tego tytułu podlegał jej kontroli. Kadencja radnych miała wynosić 3 lata. przy czym każdego roku, podobnie jak proponowano już poprzednio, ustępowała 1/3 członków. W pierwszych 2 latach miało to mieć miejsce drogą losowania, a następnie w kolejności upływu trzyletniego stażu.

Przeprowadzenie reform komplikował brak jednolitego stanowiska po stronie polskiej. Fakt ten stał się widoczny na zewnątrz, zwłaszcza pod koniec okresu okupacji. Przewodnik kółek i stowarzyszeń rolniczych — organ „des Verbandes der polnischen Bauernwirtschaftsvereine" (władze niemieckie użyły tej nazwy prawdopodobnie na określenie Związku Kółek Rolniczych) uznał projekt opracowany w sekcji samorządowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych za nie odpowiadający interesom ludności chłopskiej [74]. Ze szczególnie ostrą krytyką spotkało się ograniczenie kompetencji uchwałodawczych zebrań. Związek wystąpił z własnym programem reform, przygotowanym przy udziale delegata Biura Pracy Społecznej. Radom proponowano przekazać: 1) przygotowywanie wniosków na zebrania gminne i nadzorowanie wykonania ich uchwał; 2) admini-

---

[72] WAPL KaL, sygn. 90, ss. 83 - 85.

[73] *Ibid.*, s. 163. *Die provisorische Verordnung betreffend die Einführung der Gemeinderäte im Königreich Polen*, *ibid.*, ss. 165 - 166.

[74] Hjb. Vch. für die Zeit vom 1 IV bis zum 30 IX 1918, s. 11.

strację majątkiem gminy; 3) mianowanie, kontrolę działalności i zwalnianie urzędników gminnych; 4) kontrolę działalności wójta (projekt nie określił wyraźnie, czy wchodził on w skład rady).

Na konferencji marcowej przedstawicieli sejmików w wyniku głosowania odrzucono propozycje rządowe [75] Jak wiadomo, fakt ten nie przeszkodził w przesłaniu ich administracji niemieckiej. Władze niemieckie nie zamierzały zbytnio angażować się w sprawę przeprowadzania reform samorządu gmin wiejskich [76]. Początkowe ustępstwa były w dużym stopniu wynikiem wyrachowania politycznego, ponieważ miały na uwadze stworzenie pozorów współudziału ludności w zarządzie lokalnym, a tym samym realny dowód wypełniania zobowiązań politycznych. Okupanci liczyli również, że zorganizowanie rad gminnych czy sejmików powiatotowych skłoni do współpracy najbardziej aktywne grupy społeczne. Kiedy jednak nadzieje na wciągnięcie Polski do wojny przeciwko koalicji się nie ziściły, wszelkie próby kompromisu w postaci samorządu straciły na znaczeniu z punktu widzenia interesów niemieckich. Co więcej, takie rozwiązanie problemu byłoby wręcz szkodliwe dla gospodarki wojennej, ponieważ ludność i organy polskie protestowały przeciwko rabunkowej eksploatacji okupowanych obszarów [77]. Z tych względów celowo opóźniano przekazanie administracji w ręce polskie.

Ocenę projektu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych przez naczelnika administracji cywilnej można ogólnie uznać za pozytywną [78]. Jakakolwiek by ona jednak nie była, wobec dalszego biegu wydarzeń traciła wszelkie znaczenie praktyczne. Dnia 6 XII 1918 r., a więc w krótkim stosunkowo odstępie czasu od likwidacji okupacji, władze polskie opublikowały dekret o utworzeniu rad gminnych na obszarze byłego Królestwa Kongresowego [79]. Prawodawca dysponując projektami Związku Kółek Rolniczych

---

[75] WAPL KaL, sygn. 90, s. 167.

[76] von Kries: *op. cit.*, s. 148; Vjb. Zv. f. P. für die Zeit vom 26 IV 1915 bis zum 20 VII 1915, s. 11; Vjb. Vch. für die Zeit vom 1 I 1916 bis zum 31 III 1916, s. 7; Vjb. Vch. für die Zeit vom 1 IV 1916 bis zum 30 VI 1916, s. 7; Hjb. Vch. für die Zeit vom 1 X 1917 bis zum 31 III 1918, s. 8.

[77] Naczelnik administracji cywilnej von Kries (*Die wirtschaftliche Ausnutzung des Generalgouvernements Warschau* „Preussische Jahrbücher", t. 235, z. 3, Berlin 1934, s. 221) napisał: „*Aber es heisst die Tatsachen auf den Kopf stellen, wenn von polnischer Seite über systematische Ausplünderung des Generalgouvernements Warschau geklagt wird*". Rzeczowa polemika z tym twierdzeniem wykracza poza ramy tematu. Dla porównania warto jednak wskazać polską urzędową publikację Sądu Wojskowego Okręgu Generalnego Warszawskiego — *Sprawozdanie z wyników dochodzeń przeprowadzonych przeciwko byłym okupantom w przedmiocie naruszenia przez nich przepisów prawa i zwyczajów wojennych*, Warszawa 1921.

[78] Hjb. Vch. für die Zeit vom 1 IV bis zum 30 IX 1918, ss. 10, 11.

[79] Dziennik Praw Państwa Polskiego, 1918, nr 18, poz. 48, s. 113; *Instrukcja dla*

(nawiązującego w pewnym sensie do koncepcji Tymczasowej Rady Stanu) oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, dokonał ich syntezy. Dekret przejął z niewielkimi zmianami rządową konstrukcję projektu i sformułowania zasad organizacyjnych gminy, z wyjątkiem kompetencji rad gminnych. Te ustalono zgodnie z postulatami Związku Kółek Rolniczych [80]. Poza wprowadzonymi zmianami zachowały nadal moc obowiązującą przepisy prawne z okresu przed r. 1915.

Dekret władz polskich z r. 1918 zamykał długi, bo liczący przeszło 100 lat, etap kształtowania się przedstawicielstwa gminnego. Jak wiadomo, do momentu okupacji rady nie pojawiły się na arenie życia społecznego. Ich działalność w tym okresie można ocenić jedynie jako eksperyment organizacyjny, ponieważ nie została ona usankcjonowana poprzez jednolity dla całego Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego akt prawny władz centralnych. Władze okupacyjne nie uchyliły w sposób formalny przedwojennych przepisów dotyczących organizacji gminy wiejskiej. Zebrania gminne zostały pozbawione większości swych dotychczasowych kompetencji na rzecz rad gminnych jedynie w drodze „lokalnej nowelizacji", dokonanej przez niemieckich naczelników powiatowych. Nie bez znaczenia był również fakt, że rady gminne mogły funkcjonować wyłącznie w wąskim zakresie, narzuconym szczególnymi okupacyjnymi warunkami.

РЕЗЮМЕ

Целью настоящей работы является установление изменений, происходящих в организации деревенской гмины в Варшавском Генеральном Губернаторстве (*Generalgouvernement Warschau*) в 1915 - - 1918 гг., по сравнению с периодом, наступившим после раздела Польши, и прусским закондательством. В работе использовались акты повятового немецкого императорского управления в Лукове (*Kaiserlich Deutsches Kreisamt Lukow*), хранимые в Государственном воеводском архиве в Люблине, а также промульгационные вестники времен немецкой оккупации Царства Польского и Княжества Вар-

rad gminnych na obszarze dawnego Królestwa Kongresowego, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 1919.

[80] Przyznanie kompetencji uchwałodawczych zebraniom gminnym wywołało ponownie wiele zastrzeżeń. Zob. M. Z. J a r o s z y ń s k i: *Samorząd terytorialny w Polsce, Stan obecny, wnioski do reformy*, Warszawa 1924, ss. 16, 19; W. W a k a r: *Zagadnienie samorządu w Rzeczypospolitej odzyskanej*, Warszawa 1924, s. 125; S. G l i s z c z y ń s k i: *Zadania rad gminnych*, Warszawa 1926, Wstęp.

шавского. Для сравнения автор обратился также к правовым нормам Франции, России, Пруссии. Работа разделена на три части.

В первой части рассматривается процесс формирования гминного управления в Княжестве Варшавском и Царстве Польском до 1914 г. по сравнению с аналогичными институтами Франции и России. Во второй части представлена деятельность немецких оккупационных властей в области реорганизации гминного управления на фоне устройства самоуправления деревенских гмин в Пруссии. Третья часть содержит заметки о польских проектах, касающихся гминных советов в период I мировой войны.

После образования в 1915 г. из части Царства Польского, занятого австро-немецкими войсками, Генерального Варшавского Губернаторства, немецкие оккупационные власти, опираясь на собственные кадры, приступили к реорганизации местного управления. Это мероприятие имело целью обеспечение четким функционированием тылов восточного фронта. Однако же политическая ситуация требовала некоторых концессий в пользу польского общества, чему должны были служить зачатки территориального самоуправления. Немецкие оккупационные власти формально не лишили обязательной силы существующего в то время гминного законодательства. По инициативе частично польской интеллигенции и помещиков несколько немецких повятовых начальников (*Kreischef*) ввело в подчиненных им районах управленческие органы в виде гминных советов. Эти органы должны были получить большую часть существующих до этого времени самоуправленческих правомочий многочисленных гминных собраний. Условия оккупации привели, однако, к лишению гмин существенных для самоуправления компетенций, таких как, например, планирование бюджета или распоряжение гминными средствами. В практике гминные советы контролировали деятельность войтов или старост, а также посредничали между местным населением и немецкими властями при решении просьб и жалоб. Акция создания гминных советов встретила отпор со стороны крестьянства, боявшегося нарушения правомочий гминных собраний. В конце оккупации гминные советы действовали уже в большей части повятов. Влияние прусского законодательства на организацию гмины в этот период является сложным вопросом. Автор считает, что его решение следует искать прежде всего в самом институте гминных советов как управленческого органа. Участие польской стороны в переорганизации гмин из-за оккупационных условий ограничивалось главным образом разработкой проектов законов. Однако немецкие власти до конца оккупации затягивали решение этого вопроса путем единого правового акта.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Zweck der Abhandlung ist die Untersuchung der Veränderungen in der Organisation von Landgemeinden im Generalgouvernement Warschau in den Jahren 1915 - 1918 im Zusammenhang mit der Entwicklung nach den Teilungen Polens und mit der preussischen Gesetzgebung. In der Abhandlung wurden die Akten des Kaiserlich Deutschen Kreisamtes Łuków, aufbewahrt im Woywodschaftsarchiv in Lublin und die amtlichen Verkündungsblätter aus der Periode der deutschen Besetzung Kongresspolens und des Herzogtums Warschau ausgenützt. Um einen Vergleich zu ermöglichen, wurde auch die Gesetzgebung Frankreichs, Russlands und Preussens berücksichtigt.

Die Abhandlung besteht aus drei Teilen. Der erste Teil ist dem Gestaltungsprozess der Landgemeindevertretung im Herzogtum Warschau und in Kongresspolen bis 1914 im Vergleich mit ähnlichen Institutionen in Frankreich und Russland gewidmet. Im zweiten Teil wird die Tätigkeit der deutschen Besetzungsbehörden auf dem Gebiet der Reorganisierung der Gemeindevertretung besprochen und zwar unter Berücksichtigung der Verhältnisse in Preussen. Im dritten Teil befasst sich der Autor mit polnischen Projekten zur Reorganisierung der Gemeinderäte während des ersten Weltkrieges.

Nachdem im Jahre 1915 aus einem durch die Streitkräfte der Mittelmächte besetzten Teil Kongresspolens das Generalgouvernement Warschau gebildet worden war, traten die deutschen Besetzungsbehörden an die Umgestaltung der lokalen Verwaltung heran. Das Ziel dieser Massnahmen war es vor allem, dem Hinterland der Ostfront eine gut funktionierende Verwaltung, gestützt auf eigene Beamtenkader, zu sichern. Die politische Lage erforderte aber gewisse Konzessionen zugunsten der polnischen Bevölkerung. Diese Aufgabe sollten u. a. die Anfänge der lokalen Selbstverwaltung erfüllen. Die bisher geltenden Vorschriften über die Landgemeindeverwaltung wurden nicht formell ausser Kraft gesetzt. Doch, auf Initiative eines Teiles polnischer Gebildeten und der Grossgrundbesitzer, wurden von einigen Kreischefs auf dem ihnen unterstellten Gebiet Vertretungsorgane in der Form von Gemeinderäten eingeführt. An sie sollte mit der Zeit die Mehrheit der Befugnisse der bisherigen Gemeindeversammlungen übergehen. Die unter der Besetzung bestehenden Verhältnisse waren die Ursache davon, dass diese Gemeinderäte die für Selbstverwaltung wesentlichen Befugnisse nicht erhielten, z.B. das Projektieren des Haushalts oder Verwaltung des Gemeindevermögens. Praktisch kontrollierten die Gemeinderäte die Tätigkeit der Vögte und Schultheisse und vermittelten zwischen den Einwohnern und den lokalen deutschen Behörden bei Erledigung von Gesuchen und Beschwerden. Die Ein-

führung von Gemeinderäten stiess auf den Widerstand der Bauern, die eine Beschränkung der Befugnisse der Gemeindeversammlungen befürchteten. In der letzten Periode der Besetzung waren die Gemeinderäte schon in der Mehrheit von Kreisen tätig. Der Einfluss der preussischen Gesetzgebung auf die Organisation der Landgemeinden ist ein kompliziertes Problem. Er scheint vor allem in der Institution der Gemeinderäte als Vertretungsorgane zum Vorschein zu kommen. Die Tätigkeit der Vertreter der polnischen Bevölkerung musste sich, notwendigerweise hauptsächlich auf die Ausarbeitung von Gesetzentwürfen beschränken. Doch wurde dieses Problem bis zum Ende der Besetzungszeit von den deutschen Behörden nicht durch ein einheitliches Gesetz geregelt.